

На правах рукописи

Хафизова Надежда Федоровна

**Формирование и рациональное использование управленческих кадров
государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации
(на материалах Удмуртской Республики)**

**Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(экономика труда)**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Ижевск 2005

Диссертационная работа выполнена в ФГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия»

Научный руководитель: - доктор экономических наук, профессор

Шишкин Михаил Иванович

Официальные оппоненты: - доктор экономических наук, профессор
Первошиков Юрий Семенович

- кандидат экономических наук, доцент
Васильева Галина Николаевна

Ведущая организация: - Ижевский государственный технический университет

Защита состоится « 20 » декабря 2005 г. в 14-00 часов на заседании диссертационного совета ДМ. 212. 275. 04 при ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426037, Удмуртская Республика, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корпус 4, ауд.431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»

Автореферат разослан « » ноября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук,
профессор

А. С. Баскин

ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования управленческой деятельности в России обусловлена *кризисным развитием* современного общества и государства, сложными глобальными процессами, которые требуют совершенствования методов государственного управления на основе использования управленческих моделей, ориентированных на общественные запросы. Использование научных методов в практической управленческой деятельности позволит органам государственной власти значительно повысить эффективность государственного управления.

Восстановление государственности - актуальная проблема и необходимое условие действенной экономической политики. Государство в условиях рыночного хозяйства призвано выполнять важнейшие функции стимулирования производства и повышения качества жизни граждан. Атрибутом социально-экономического развития региона становится сочетание систем индикативного планирования и долгосрочных программ модернизации экономики, ориентированных на создание благоприятных условий для подъема конкурентоспособности национальной экономики в перспективных направлениях научно-технического прогресса. При этом государственная стратегическая политика и регулирование не должна умалять значение рыночной самоорганизации в обеспечении структурной перестройки экономики и перехода к устойчивому росту. Реформы в России показали, что спонтанная либерализация экономики и отсутствие сформировавшихся стереотипов предпринимательского поведения не способствуют эффективности хозяйственного комплекса региона и не приводят к свободной конкуренции.

Актуальность исследования на региональном уровне подтверждается *системным кризисом* социально-экономического развития хозяйственного комплекса Удмуртской Республики. Ведущие ученые-экономисты республики подчеркивают однобокость развития некогда мощного промышленного комплекса, располагающего огромным кадровым, научным, технологическим потенциалом. Интеграция России в ВТО грозит Удмуртской Республике обвалом автомобильной и машиностроительной промышленности, сельского хозяйства, металлургической отрасли и др. Тенденции такого развития событий требуют разработки концепции

«защиты». Но даже если такая концепция будет разработана и принята к исполнению, для ее реализации потребуются профессиональные менеджеры с прогрессивным мышлением, с высоким уровнем компетентности. Поэтому необходимо проанализировать состояние управленческих кадров, выявить внутренние и внешние причины, тормозящие развитие экономического комплекса региона. Перечисленные обстоятельства обусловили выбор темы диссертации и определили цели и задачи, поставленные в работе.

Область исследования соответствует требованиям паспорта специальностей ВАК 08.00.05 - **Экономика и управление народным хозяйством: экономика труда** (8.17 - управление персоналом и человеческими ресурсами как условие роста эффективности экономики труда - цели, функции, методы, принципы, эволюция подходов, кадровая политика и стратегия).

Цель диссертационного исследования состоит в разработке направлений и механизмов повышения качества работы управленческих кадров и кадровой службы органов государственной власти субъекта Российской Федерации с целью повышения эффективности региональной экономики.

Из цели исследования вытекают следующие **задачи**: выявить тенденции и особенности развития системы кадрового обеспечения региональной экономики и специфику региональных социальных и экономических функций института государственной гражданской службы; раскрыть теоретические, методологические и нормативно-правовые основы формирования управленческих кадров государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; провести анализ нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации с точки зрения отражения в ней принципов формирования руководящих кадров; обосновать основные направления повышения эффективности использования управленческих кадров.

Проблема исследования: противоречие между потребностями общества и государства в высокоэффективной, профессиональной государственной гражданской службе и ее реальным состоянием, характеризующимся низким

уровнем профессионализма, тормозящим развитие экономического комплекса региона, отсутствием должной корпоративной культуры, внеправовым подходом к подбору, оценке и расстановке государственных служащих на региональном уровне управления.

Объект исследования: кадровое обеспечение развития региональной экономики в лице государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, занимающей ключевую позицию в системе государственного управления на региональном уровне.

Предмет исследования: научные принципы, методы и средства формирования управленческих кадров и кадрового резерва государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, применяемые в целях повышения эффективности региональной экономики.

Теоретической и методологической основой диссертационной работы являются научные труды и разработки отечественных и зарубежных авторов в области теории государственного управления и государственной службы, документы законодательных и исполнительных органов власти федерального и регионального уровней, региональные нормативные документы, статистические данные, результаты социологических исследований, информационные материалы Российской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Государственной академии управления, других научных и учебных заведений Российской Федерации. Документальной основой исследования является Конституция Российской Федерации; федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г., «Об основах государственной службы Российской Федерации» № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г., «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г., «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. и др.; Указы, Распоряжения и Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию; законы и иные нормативно-правовые акты Удмуртской Республики и других субъектов Российской Федерации. Источником информации при подготовке диссертации

явились также публикации в журналах, газетах и иные материалы периодической печати по вопросам государственной гражданской службы за период 1993-2005 гг., материалы государственной статистики. Детально изучались материалы текущего делопроизводства Администрации Президента и Правительства Удмуртской Республики, отчеты о деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики и других субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы исследовательской работы. Огромный вклад в развитие теории государственного управления внесли ученые: Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, В. Д. Граждан и др.; исследователи теории, принципов, технологии и механизмов реализации государственной кадровой политики: Т. Ю. Базаров, А. П. Волгин, В. А. Дятлов, В. Я. Ермаков, А. Я. Кибанов, В. А. Козбаненко, В. И. Лукьяненко, В. И. Матирко, В. И. Никонов, А. М. Омаров, В. А. Сулемов, В. В.Травин, А. И. Турчинов и др.; зарубежные авторы в области менеджмента: Вудкок М., Котлер Ф., Кэссон Г. Н., Мескон М. Х., Якокка Ли и др. В Удмуртской Республике вопросы повышения эффективности государственного управления изучаются О. И. Боткиным, В. Ю. Войтовичем, В. И. Некрасовым, А. К. Осиповым, М. И. Шишкиным и др. Несмотря на значительный теоретический материал и практический опыт в сфере формирования и развития управленческих кадров, многочисленные результаты научных исследований вопросов подготовки, подбора и оценки государственных служащих, проявляется некоторая оторванность теоретических разработок от практического применения, их невостребованность государственной властью.

Методика исследования. Диссертационное исследование проводилось на базе научных направлений: государственное и региональное управление, менеджмент, экономика труда и управление персоналом, институт государственной службы и др. Научному осмыслению исследуемой проблемы способствовали теоретические разработки отечественных ученых в области: экономических проблем федерализма, эффективности государственного управления, анализа социальных, правовых, организационных и духовно-нравственных основ государственной

гражданской службы; принципов и механизмов реализации государственной кадровой политики; методов планирования и профессионального отбора управленческих кадров, их мотивации и оценки; вопросы карьеры; кадрового программирования; обобщения зарубежного опыта в области государственного менеджмента и др. В ходе исследования автор опирался на разработки, касающиеся анализа механизмов формирования чиновничества дореволюционной России, советской бюрократии и номенклатуры, административно-политической элиты. Учет исторического опыта по данным вопросам важен для преемственности в исследовании эффективности государственного управления. Существенное влияние на характер и содержание диссертации оказали мировоззренческие и методологические методы познания российской бюрократии, изложенные в трудах отечественных ученых, явившиеся ценным источником идей для разработки поставленных перед исследованием задач.

Эмпирическая база диссертации основана на материалах проведенных исследований, в том числе: контент-анализа основных индикаторов кадрового потенциала органов государственной власти России по материалам государственного комитета Российской Федерации по статистике (по состоянию на 1 января 2005 г.); контент-анализа материалов кадровой службы Администрации Президента и Правительства Удмуртской Республики; социологического опроса государственных служащих Министерства сельского хозяйства и продовольствия Удмуртской Республики; контент-анализа официальных документов по государственной гражданской службе Российской Федерации и ее субъектов за период 1993 - 2005 гг. и др.

Достоверность полученных результатов исследования подтверждается соответствием разработанных документов, представленных в Приложении (проект Концепции совершенствования государственной гражданской службы Удмуртской Республики, Положение о кадровом резерве в государственном органе власти субъекта Российской Федерации) законодательству о государственной гражданской службе. Научные положения и выводы диссертационной работы в достаточной степени обоснованы и достоверны, что обеспечивается анализом научно-правовой

базы государственной гражданской службы, результатами научных исследований, выполненных автором.

В ходе исследований получены следующие **результаты**:

1. На основе анализа количественного и качественного состава исполнительных органов власти Удмуртской Республики оценено состояние управленческих кадров региона. Раскрыты основные противоречия и недостатки регионального управления: преемственность в осуществлении кадровых назначений на основе личной преданности, использование вместо конкурсного отбора назначений по усмотрению руководства, зависимость служебного роста государственных служащих от характера личных связей, поддержки политических партий и экономических структур и др.;

2. *Проанализированы* нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации с точки зрения отражения в них правовых аспектов и принципов формирования кадров государственной гражданской службы. Обоснован вывод о необходимости совершенствования нормативно-правовой базы государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, не соответствующей в достаточной степени требованиям общества, правового государства и развития региональной экономики.

3. Уточнены функции кадровых служб органов государственной власти в повышении эффективности кадрового обеспечения регионального хозяйственного комплекса; разработаны научные и практические рекомендации по совершенствованию подготовки, подбора и оценки руководящих кадров.

Научная новизна сводится к следующим положениям:

- разработана комплексная система регионального управления с включением в ее структуру системы менеджмента качества;
- обоснована Концепция совершенствования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с оценкой эффективности ее функционирования;
- предложено и обосновано использование в управленческой деятельности

научных методов исследования проблем, возникающих в практической деятельности руководящих кадров;

- предложены комплексные мероприятия по повышению эффективности использования кадрового резерва государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Апробация работы. По результатам исследования сделаны научные доклады на научно-практических конференциях в 2004 - 2005 гг. Основные положения и выводы диссертации обсуждены на заседании Удмуртского филиала Института философии и права УРО РАН, на расширенном заседании кафедры экономики АПК Ижевской ГСХА. Результаты исследования отражены в 5 научных публикациях по рассматриваемой проблеме. Общий объем опубликованных работ 2,1 п.л., в том числе авторских - 1,5 п.л.

Практическая значимость диссертации определяется возможностью широкого использования результатов в деятельности кадровых служб государственных органов власти на федеральном и региональном уровне, использования идей и положений данной работы руководителями органов государственной власти в ходе разработки стратегии развития управленческих кадров и кадрового резерва государственной гражданской службы, при разработке правовых и нормативных документов, направленных на повышение профессионализма и эффективности деятельности государственных служащих. Диссертация представляет интерес для научных и педагогических работников при подготовке спецкурсов «Менеджмент», «Управление персоналом», «Муниципальный менеджмент» и др. Она может быть полезна правоведам, исследующим проблемы бюрократии, государственной власти, государственной службы и ее кадров. Выводы и предложения расширяют научно-методическую базу специалистов кадровых служб органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, 3 глав, выводов и предложений, списка использованных источников из 184 наименований.

Работа изложена на 204 страницах машинописного текста, содержит 32 таблицы, 6 рисунков и 4 приложения.

Содержание работы. В ведении раскрыты актуальность темы исследования, обозначены цели и задачи исследования, раскрыты научная новизна и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе «Особенности и проблемы оценки эффективности регионального управления и государственной гражданской службы» обобщен мировой и отечественный теоретический опыт исследования эффективности государственного управления, уточнены основные предметные области исследуемого объекта и элементы системы государственной гражданской службы.

Вторая глава «Анализ состояния работы с кадрами государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации» посвящена анализу кадрового обеспечения развития региональной экономики в лице государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и выявлению ее особенностей на региональном уровне.

В третьей главе «Совершенствование работы с кадрами государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации» обоснована Концепция совершенствования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, включающая оценку эффективности ее функционирования. Предложено внедрение системы менеджмента качества в структуру регионального управления.

В заключении сформулированы и изложены выводы и результаты проведенного исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ НОВИЗНЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Разработана комплексная система регионального управления с включением в ее структуру системы менеджмента качества

В диссертации решены задачи по обоснованию направлений повышения эффективности использования управленческих кадров в развитии экономического комплекса региона. Внедрение системы менеджмента качества в управленческую деятельность на всех уровнях управления позволяет рассматривать региональное

управление как комплексную систему, элементы которой представлены в табл.1

Обоснование внедрения системы менеджмента качества в структуру регионального управления является методологической предпосылкой к созданию и экономическому обоснованию **модели развития региона** в целом.

Таблица 1

Комплексная система государственного управления на региональном уровне

Элементы системы	Характеристика элементов
Приоритетные направления деятельности	Совершенствование нормативно-правовой базы регионального управления Методологическое обеспечение реализации государственной кадровой политики Мониторинг и диагностика эффективности кадровой работы Корпоративное развитие программы содействия качеству
Нормативно-правовая база совершенствования регионального управления	Модель развития региона (элементы: экономика, социальная сфера, экология, демографическая ситуация, уровень продовольственного обеспечения, инвестиционная привлекательность и др.) Концепция государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации Положение о кадровой службе региональной государственной гражданской службы Методика оценки кадрового потенциала региона
Научные методы управления государственной гражданской службой региона	Прогнозирование Планирование Конкурсное замещение государственных должностей Управление карьерой
Подсистемы	1. Система оценки эффективности регионального управления 2. Система менеджмента качества регионального управления 3. Экспертная оценка кадров государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации: аттестация, конкурсный прием на государственную гражданскую службу, непрерывная работа с кадровым резервом 4. Система формирования профессиональной государственной гражданской службы

Особенностью государственного управления на региональном уровне является сочетание территориальных и отраслевых принципов реализации управленческой деятельности, предполагающей использование статических (структурных) и динамических (функциональных) методов воздействия (табл. 2).

Статические методы позволяют разделить объект на отдельные блоки, отображающие информацию о состоянии исследуемого объекта социологическими, логико-математическими и естественнонаучными средствами.

Методы государственного регулирования

Методы	Средства	Объект воздействия
Статистические (структурные)	Информация: графическая, статистическая, аналитическая	Блоки структуры: население, территория, характер власти, экономический потенциал, условия существования
Динамические (функциональные)	Прямое воздействие	Государственная политика в области бюджетного, экономического, политического, социального развития региона
	Косвенное воздействие	Координация и правовое регулирование жизнедеятельности через определение общих принципов государственного устройства и разграничение полномочий между уровнями власти

Эти средства включают в себя статистическую, графическую и аналитическую информацию об основных аспектах жизни общества. Обобщение аналитической информации позволяет выработать оценку состояния и направления социально-экономического развития. **Динамические** методы регулирования опираются на использование знаний, полученных в ходе исследования статической структуры региона с целью выработки организационных форм, методов трансформации этой структуры в соответствии с выработанными целями социально-экономического развития. Все динамические методы регулирования можно разделить на две группы: методы прямого и косвенного воздействия. Методы прямого воздействия характеризуются свойством непосредственного влияния на объект управления, тогда как методы косвенного воздействия включают в себя факторы, которые не могут оказывать немедленного воздействия на объект и служат только формой стимулирования ожидаемого поведения объекта. Методы прямого воздействия применяются в следующих сферах регионального управления: участие в деятельности крупных компаний и естественных монополий; участие через механизм бюджетной политики в разработке приоритетных направлений развития региона; определение государственной политики в области экономического, социального, культурного и национального развития субъекта Российской Федерации и др. К методам косвенного воздействия следует относить разработку законов и

обеспечение режима их воплощения, направленных на развитие хозяйственного комплекса региона, установление общих правил поведения хозяйствующих субъектов на финансовых рынках и т.п. Данные методы направлены на координацию работы предприятий негосударственной (частной) формы собственности, контроль качества оказываемых предприятиями и организациями услуг; содействие деятельности градообразующих предприятий; информирование населения, проведение всевозможных конкурсов, праздников и общественных акций. Координация предполагает невмешательство государственных органов власти в текущую деятельность предприятий. Власть берет на себя обязанность по созданию условий, декларированных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Научно обоснована система мер, предусматривающая целенаправленное применение методов управления качеством управленческой деятельности. В качестве основных целей внедрения *систем менеджмента качества* (далее по тексту - СМК) в управленческой деятельности следует принять: повышение качества и эффективности управленческого труда и объективную оценку его результатов; повышение профессионализма гражданских служащих и их ответственности перед обществом; достижение высокого уровня корпоративной культуры в системе государственной гражданской службы на основе единой политики качества, провозглашенной высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации; идентификация каждого гражданского служащего с государственной гражданской службой Российской Федерации; обеспечение удовлетворенности государственных служащих результатами собственного труда. В соответствии с требованиями ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в деятельности руководителя органа государственной власти следует предусмотреть следующие действия по разработке и внедрению СМК: принятие решения о разработке СМК; планирование ее создания и разработка мероприятий по внедрению; формирование государственной политики в области качества; ранжирование генеральной цели в области качества по уровням регионального управления (разработка дерева целей); ориентация персонала государственного аппарата на выявление и удовлетворение

потребностей гражданского общества в государственных услугах; доведение до сведения гражданских служащих требований ответственности и полномочий в области качества; назначение ответственного представителя руководства субъекта Российской Федерации с возложением на него обязанностей по разработке и функционированию СМК, представлению отчетов о результатах работы и др.

Теоретическое обоснование системы менеджмента качества для государственных органов власти построено на основе процессной модели, в которой любая деятельность представляется как управляемый процесс, со всеми присущими этому явлению характеристиками (рис. 1).



Рис.1 Структурно-логическая схема
«Элементы системы менеджмента качества в региональном управлении»

Действия руководства государственного органа власти в рамках системы менеджмента качества, направленные на достижение целей управления, включают: определение компетенции государственных служащих, необходимой для исполнения обязанностей по государственной должности в соответствии с должностным регламентом; выбор направлений деятельности, повышение

квалификации и планирование карьеры государственных служащих; конкретизация ответственности и полномочий, оценку результатов деятельности, признание заслуг и вознаграждение и др. Наличие сертификационной системы управления в органах государственной власти на региональном уровне должно стать одним из критериев оценки его руководителя. Процесс разработки и внедрения системы менеджмента качества в государственной гражданской службе на региональном уровне представлен в виде схемы на рис. 2



Рис. 2 Система менеджмента качества в государственном органе власти на региональном уровне

Внедрение системы менеджмента качества в деятельность государственной гражданской службы на региональном уровне направлено на создание основ социальной политики государства, высшей ценностью которой является человек. Предлагая использование системы менеджмента качества в управленческой деятельности на уровне руководства субъекта Российской Федерации, мы исходим из необходимости приблизить государственную власть к решению основной задачи: повышение качества жизни населения России.

2. Обоснована Концепция совершенствования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с оценкой эффективности ее функционирования

В развитии государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации сегодня следует различать две тенденции. С одной стороны, наблюдается определенная демократическая модернизация с учетом мирового опыта, с другой - стремление законодательного закрепления независимости бюрократической корпорации, живущей в обособленной от общественного контроля системе ценностей. Тенденции эти в полной мере отразились в законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Подобная законодательная легитимация в одном документе двух противоположных тенденций стала возможной вследствие противоречивости общественных ожиданий: народ, как единственный источник власти в государстве, хотел бы ограничить права чиновников и повысить их ответственность перед обществом. При этом люди ожидают, что государство будет для своих граждан заботливым «опекуном», поддерживая их материально, компенсируя последствия собственных ошибок. Бюрократическое чиновничество использует эти двойственные ожидания для установления выгодного социального статуса собственной корпорации. Российская бюрократия, обладающая значительными распорядительными полномочиями в отношении государственной собственности (по существу, как бы ее собственник), стремится легализовать свои фактические полномочия через закрытое акционирование целых отраслей хозяйства (прежде всего добывающих и энергетических). Одними карательными мерами проблему эту не решить. Необходимы серьезные комплексные меры, в том числе морально-нравственного характера. Во многих странах мира для этих целей задействованы «Этические кодексы служащего», регламентирующие широкий спектр поведения чиновников.

В России создание эффективной государственной гражданской службы возможно только одновременно с формированием гражданского общества. Необходима четкая Концепция формирования государственной гражданской

службы, программа и план ее реализации, выражающие позицию власти в отношении государственной кадровой политики. Стратегической целью государственной кадровой политики должно стать формирование кадрового потенциала - важнейшего интеллектуального и профессионального ресурса общества, обеспечивающего сохранение целостности государства и общества, высокие темпы социально-экономического развития, конкурентоспособность страны в международном разделении труда. При разработке Концепции совершенствования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации авторы исходят из положений, что государственный аппарат (администрация региона) должен быть независимым от политиков при реализации своих служебных функций. Необходимый уровень самостоятельности и независимости государственного аппарата от политической власти - залог его эффективности, надежности и стабильности, которые обеспечиваются следующими факторами: созданием правовой и экономической независимости гражданских служащих, гарантирующей защиту от произвола политической власти; разработкой служебного кодекса чести и корпоративной культуры, направленных на нравственную и профессиональную независимость.

Концепция совершенствования государственной гражданской службы учитывает актуальность создания механизмов гражданского контроля за деятельностью государственного аппарата, подконтрольность его праву и демократическим институтам для предотвращения слияния политической и административной элиты. Концепция совершенствования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации содержит: общие положения, в которых рассмотрены основные аспекты организации государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; элементы государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы на региональном уровне; правовые и организационные основы государственной гражданской службы Удмуртской Республики; должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; систему управления государственной гражданской службой на региональном уровне; материально-

техническое обеспечение управленческой деятельности в регионе; критерии оценки эффективности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; систему положений о государственном служащем субъекта Российской Федерации, профессиональная деятельность которого призвана обеспечить эффективное осуществление функций регионального управления в интересах граждан Российской Федерации.

Концепция учитывает необходимость решения взаимосвязанных задач: краткосрочной перспективе - трансформацию механизмов функционирования государственных органов, тормозящих динамичное развитие региона, с учетом отечественного и адаптированного к российским условиям зарубежного опыта управления; в среднесрочной перспективе - формирование рациональных механизмов и технологий, обеспечивающих эффективное государственное управление, согласованное с духовными, культурными, административно-территориальными, национальными, историческими и иными особенностями региона; в стратегической перспективе - создание целостной и эффективной государственной гражданской службы Российской Федерации, призванной в полной мере отвечать конституционному предназначению.

Задача оценки эффективности регионального управления заключается в том, чтобы оценить: управленческую деятельность государственных органов власти, проводимую властными структурами политику, реализацию государственных программ и последствия проводимой политики и целевых программ. На практике для оценки эффективности управления следует использовать аналитические и экспертные методы. Основные элементы системы оценки эффективности регионального управления представлены в табл. 3

Особое внимание при оценке регионального управления следует уделять анализу последствий управленческих решений (например, откликов на реформы), имея в виду не только непосредственные результаты принятого и реализованного решения, но и весь комплекс последствий управления на сферу социально-экономического развития территорий.

Основные элементы оценки эффективности регионального управления

Элементы оценки эффективности	Характеристика элемента
Планирование оценки	Выбор системы показателей, оценок, точности оценивания, процедуры сбора информации, использование результатов других исследований
Типы оценок	Оценка процесса выполнения управленческого решения, оценка результатов, оценка последствий, оценка экономической эффективности
Формы оценочных исследований	<p><i>Научные формы:</i> проведение исследований с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических и политических процессов</p> <p><i>Традиционные формы</i> оценки эффективности: политический или административный контроль (парламентские слушания, отчеты руководителей органов государственной власти контрольным комиссиям, государственные аудиторские проверки и др.)</p> <p><i>Методы многомерного статистического анализа:</i> группирование объектов наблюдения в классы, рассмотрение их в динамике, формирование качественных показателей для описания объектов исследования и мониторинга их прогресса в результате управленческого воздействия</p>

Под **эффективностью** функционирования управленческой системы следует понимать совокупность показателей совершенства управления, определяемых путем сравнения результатов управления и ресурсов затраченных на его достижение, т.е. соизмерять полученную прибыль (в нашем случае уровень развития региона) и затраты на управление. Для решения задач исследования рассматривается группа критериев, раскрывающих социальную эффективность регионального управления (табл. 4).

Общая социальная эффективность включает в себя результаты общественного (совокупного) производства, социальные последствия удовлетворения материальных и духовных потребностей, а также экономические, социальные, духовно-идеологические, психологические, политические, исторические, экологические, демографические явления, отношения и процессы, необходимые для нормальной жизнедеятельности людей. Причем, социальный эффект предполагает не простое воспроизведение необходимого уровня функционирования управляемого явления, процесса, отношений, а наличие в нем источников и тенденций повышения достигнутого уровня или обеспечение его развития.

Общая характеристика показателей эффективности регионального управления

Блок критериев	Общая социальная эффективность государственного управления	Специальная социальная эффективность государственного управления	Конкретная социальная эффективность государственного управления
Комплексная характеристика государственного управления	Обеспечение повышения уровня развития общества	Степень соответствия государственного управления целям развития общества	Соответствие результатов управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц статусу и полномочиям, законность решений и действий органов власти и должностных лиц
Характеристика взаимодействия общества и государственных институтов	Направленность управления на осуществление принципа социальной справедливости с учетом закономерностей и форм современных общественных отношений	Затраты времени на выработку и прохождение управленческой информации	Реальность управляющих воздействий, характер и объем взаимосвязей органов власти и должностных лиц с обществом и гражданами, нравственность управленческого поведения публичных деятелей
Показатели эффективности использования ресурсов	Общеприменимые критерии: уровень производительности труда, сопоставимый с мировыми параметрами, темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН и др.	Издержки на содержание и обеспечение функционирования систем управления	Мера обеспечения в решениях и действиях государственного органа и должностного лица государственного престижа соответствующего органа и государственной должности, правдивость и целесообразность управленческой информации

Критерии специальной социальной эффективности регионального управления позволяют получить объективные и достоверные ответы о качестве (уровне) всей совокупности (системы) органов государственной власти на региональном уровне. Отечественные ученые выделяют в качестве критериев оценки системы управления следующую группу показателей: степень соответствия управляющих воздействий целям развития общества, затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществления управленческих мероприятий, стиль функционирования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, сложность организации регионального управления и общие издержки на содержание и обеспечение функционирования системы управления.

Важная роль в измерении эффективности регионального управления принадлежит критериям **конкретной социальной эффективности** каждого управленческого органа, должностного лица, единичного управленческого решения

и действия. В системе регионального управления каждый из органов государственной власти обладает своей компетенцией, которая характеризует цели, содержание, возможности и пределы его деятельности, а каждая государственная должность - своими квалификационными признаками, отражающими ее роль и участие в реализации компетенции соответствующего органа. Эта модель управленческой деятельности рассматривается нами в качестве средства упорядочения, рационализации и обеспечения эффективности управления. Степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц параметрам, обозначенным в правовом статусе органа и государственной должности, является исходным (первым) критерием конкретной социальной эффективности. Из этого критерия следует, что любое отклонение от компетенции государственного органа, функций и полномочий должностного лица или проявление активности ими в другой сфере деятельности не может быть признано рациональным и эффективным.

В качестве основных критериев эффективности государственной гражданской службы на региональном уровне следует принять показатели, выработанные Международным форумом «Качество жизни: содружество науки, власти, бизнеса и общества» для характеристики уровня жизни граждан Российской Федерации: объем внутреннего валового продукта (ВВП) на душу населения; доля заработной платы (в процентах к ВВП); доля расходов на социальную сферу (в процентах к ВВП); реальные денежные доходы населения; доля семей с доходами ниже прожиточного минимума; уровень безработицы в процентах к трудоспособному населению; социальная дифференциация (соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных семей) и др. При этом улучшение показателей качества жизни будет свидетельствовать об эффективной работе исполнительной власти на региональном уровне. В случае ухудшения качества жизни хотя бы по одному показателю более чем на 10% по отношению к уровню предшествующего года (или суммарно за пять последних лет), должна следовать отставка правительства.

3. Предложено и обосновано использование в управленческой деятельности научных методов исследования проблем, возникающих в практической деятельности руководящих кадров.

Деятельность руководителя требует мобилизации всех возможностей и профессионального опыта человека. Управленческая деятельность, включающая элементы исследования, повышает динамичность, перспективность управления, инновационный потенциал, профессионализм и научность управления. Под *исследованием* в управлении следует понимать деятельность, состоящую в распознавании проблем и причин их возникновения, направленную на выявление сущности и закономерностей развития этих проблем. В результате исследования устанавливается место проблемы в системе накопленных знаний, осуществляется поиск новых знаний и представлений по данной проблеме и вариантов разрешения. Цели и объем исследования определяются профессионализмом и уровнем развития творческих способностей менеджера. В практической деятельности руководителя исследование заключается в мониторинге качества управления, своевременном распознавании возникших или предполагаемых проблем. Содержание исследовательской управленческой деятельности представлено в виде структурно-логической схемы (рис. 3). При проведении научно-исследовательской работы руководителю следует особое внимание уделять методологическим методам познания, предполагающим теоретическое обоснование способов представления исследуемого объекта. При всем многообразии общенаучных концепций предпочтение в управленческой деятельности отдается системным методам познания, позволяющим учитывать все аспекты проблемы в их взаимосвязи и целостности.

Актуальность исследований в управленческой деятельности обусловлена сложными глобальными процессами, требующими совершенствования методов государственного управления на основе использования верифицированных управленческих моделей, ориентированных на общественные запросы.



Рис. 3 Структурно-логическая схема

«Исследования в управленческой деятельности руководящих кадров»

Использование научных методов исследования в практической управленческой деятельности позволит органам государственной власти значительно повысить эффективность государственного управления путем разработки управленческих решений, адекватных сложившимся в обществе условиям. В выбранном в качестве механизма исследования системном методе познания используются исследовательские и инструментальные методы (табл. 5). Критериями различия между методами исследования является цели и сферы исследования: исследовательские методы нацелены на анализ и диагностику исследуемой системы, инструментальные - на проектирование новых систем, новых методов изучения управляемой системы. В объекте исследования выделяются такие его особенности, которые можно проанализировать определенным методом: моделированием, логическим анализом, причинным анализом, социально-

экономическим экспериментированием, тестированием, морфологическим анализом, функциональным проектированием, методом экспертных оценок, факторным анализом и др. При выборе метода следует исходить из специфики объекта управления, сферы управления и целей управления.

Таблица 5

Методы системного познания объекта исследования

Исследовательские (анализ и диагностика исследуемой системы)	Метод моделирования
	Логический метод
	Причинный анализ
	Социально-экологическое экспериментирование
	Тестирование
	Морфологический анализ
	Функциональное проектирование
	Метод экспертных оценок
	Факторный анализ
Инструментальные (проектирование систем с определенными свойствами)	Нормативный
	Балансовый
	Статистический

Анализ возможностей применения научных методов познания в государственном управлении показал, что потребность в эффективном воздействии на развивающиеся общественные системы и процессы требует совершенствования управленческой деятельности на основе системного метода познания, рационализации его основных принципов, использования верифицированных управленческих моделей, ориентированных на общественные запросы. Государство обладает различными характеристиками, мониторинг которых позволит своевременно прогнозировать возможные проблемы и разрабатывать варианты их решений. Подчеркивая важность и актуальность исследований в управленческой деятельности, следует отметить, что эффективность такого исследования не всегда можно оценить вполне объективно, т.к. сложность исследования зависит от характера проблемы и цели исследования. Бесспорно одно: результаты исследования только тогда будут востребованы, если они проведены на достаточно высоком научном уровне (например, силами и на базе института) с обязательным оформлением технического задания или после получения государственного заказа. Использование научных методов исследования в практической управленческой

деятельности позволит органам государственной власти значительно повысить эффективность государственного управления путем разработки управленческих решений, адекватных сложившимся в обществе условиям.

4. Предложены комплексные мероприятия по повышению эффективности использования кадрового резерва государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Работа с кадровым резервом государственной гражданской службы, как и другие технологии кадровой работы, является **комплексной**. Элементы комплексной кадровой деятельности в государственном органе власти представлены в табл. 6

Таблица 6

Основные элементы комплексной системы формирования кадрового резерва

Элементы кадровой деятельности	Краткая характеристика
Направления кадровой деятельности	Планирование карьеры Разработка программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Выбор систем стимулирования и мотивации управленческих кадров
Технология работы с персоналом	Расчет потребности в персонале анализ кадрового потенциала и кадровой ситуации в регионе Планирование реорганизации организационной структуры государственных органов власти Оценка кандидатов на государственную должность
Единые требования к кандидатам на вакантную государственную должность	Высокий уровень профессионализма, прогрессивные взгляды на реализацию социально-экономической политики государства, положительные личностные характеристики, активная установка на добросовестное и творческое выполнение должностных обязанностей, ответственность, самоконтроль и организованность, готовность к сотрудничеству и совместной работе, высокий уровень интеллекта, способность принимать решения в сложных ситуациях, эмоциональная устойчивость, четко выраженные признаки социально-психологической зрелости
Принципы формирования кадрового резерва в государственном органе	Реальное обеспечение карьерного роста через конкурсное зачисление в резерв кадров, объективность оценки заслуг и способностей работников, компетентность и профессионализм, необходимые для выполнения ответственной работы, запрет учета при формировании резерва пола, происхождения, национальности, религиозных и политических взглядов работников, ответственность руководящих должностных лиц органа государственной власти за наличие резерва на государственные должности и качество его подготовки

С точки зрения управленческой практики, комплексный принцип

обеспечивает гармоническое сочетание и взаимодополняемость основных видов деятельности государственного служащего. Каждый из видов управленческой деятельности содержит в себе целый спектр занятий, позволяющих человеку проявить свою компетентность, совершенствовать свои способности и профессиональные навыки. В соответствии с требованиями СМК планирование компетенции государственных служащих основывается на анализе существующего и ожидаемого уровня профессионализма управленческих кадров. Результаты такого анализа позволяют разрабатывать перспективные планы подготовки руководящих кадров, составлять государственный заказ на подготовку, переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих.

В соответствии с п. 5 ст.62 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации » № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. повышение квалификации гражданских служащих следует осуществлять не реже одного раза в три года. Следовательно, ежегодно должно быть охвачено всеми видами обучения не менее 33% гражданских служащих. В ходе анализа персонала государственных органов регионального управления выявлено, что ежегодно повышали квалификацию лишь 12-19 % государственных служащих (табл. 7).

Таблица 7

Финансирование повышения квалификации государственных гражданских служащих Удмуртской Республики

	Количество обучающихся		Финансовые затраты (тыс. руб.)	Прирост финансовых затрат в % по отношению к предыдущему году
	всего (чел)	в % от общего количества		
2000 г.	140	12,3	675	
2001 г.	174	14,7	1058	156,7
2002 г.	322	19,8	1602	151,4
2003 г.	316	18,1	1600	99,9
2004 г.	261	13,4	1980	123,8
2005 г.	238	12,4	2700	136,4
2006 г.	634	33	7200	267

Исходя из требований указанного закона, увеличение финансовых затрат на повышение квалификации государственных служащих в последующие годы должно составлять не менее 267%. Из таблицы 7 следует, что расходы на обучение

государственных служащих за 5 лет выросли в 4 раза, а требуется увеличение больше чем в 10 раз. Мы считаем рост финансовых затрат на повышение квалификации управленческих кадров оправданным. Тем более, что в ходе исследования выявлены отдельные случаи, когда государственные должности замещают лица, не соответствующие по уровню образования требованиям должности. Необходимо только обеспечить контроль за рациональным использованием значительных бюджетных средств.

На основе вышеизложенного в диссертации сделан вывод о том, что *эффективность* регионального управления обеспечивается рациональным использованием управленческих кадров субъекта Российской Федерации.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОВЕДЕННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
СОДЕРЖАТСЯ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:**

1. Хафизова Н. Ф. Системный анализ в управленческой деятельности // Материалы всероссийской науч.-практ. конф. молодых ученых и специалистов «Молодые ученые в XX I веке» / ФГОУ ВПО Ижевская ГСХА. Т. 1. - Ижевск : РИО ФГОУ ВПО Ижевская ГСХА, 2005. - 344 с. - С. 210-215
2. Хафизова Н. Ф. Оценка государственных служащих // Материалы республиканской науч.-практ. конф. «Устойчивому развитию АПК - научное обеспечение» / ФГОУ ВПО Ижевская ГСХА. Т. II. - Ижевск : РИО ФГОУ ВПО Ижевская ГСХА, 2004. - 388 с. - С. 193 -196
3. Хафизова Н. Ф., Шишкина Л. М. Оценка эффективности государственного управления // Наука Удмуртии. - 2005. - № 2. С.144 - 155 (авт. вклад 50 %)
4. Шишкин М. И., Хафизова Н. Ф. Возрождение экономики начинается с заботы о человеке // Наука Удмуртии. - 2005. - № 6. С. 22-26 (авт. вклад 50 %)
5. Хафизова Н. Ф. Качество управленческой деятельности в повышении эффективности государственной гражданской службы Удмуртской Республики // Наука Удмуртии. - 2005. - № 6. С. 153-158